

STANJE I DINAMIKA ZADUŽIVANJA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U SRBIJI (2008-2012.)

STATE AND DYNAMICS OF SERBIAN LOCAL GOVERNMENTS BORROWING (2008-2012.)

DR ZVONKO BRNJAS¹ & DR BOŽO DRAŠKOVIĆ² & DR IVAN
STOŠIĆ³

REZIME: U radu je prikazana aktuelna situacija u jedinicama lokalnih samouprava (JLS) u Srbiji u oblasti zaduživanja. Nakon kratkog prikaza pravnog okvira zaduživanja JLS prikazani su rezultati analize stanja njihove zaduženosti zabeleženog na kraju 2012. godine, a zatim i rezultati analize dinamike njihovog zaduživanja u periodu od 2008. do 2012. godine. Analize su pokazale da je nivo zaduženosti JLS u Srbiji relativno nizak i da posmatrano u odnosu na važeće zakonske limite, one još uvek imaju dosta prostora za zaduživanje. Ovakav zaključak međutim ne važi za grad Beograd koji je u 2012. godini za čitavih 46% prevazišao svoj zakonski limit za zaduživanje.

KLJUČNE REČI: JEDINICE LOKALNIH SAMOUPRAVA, LOKALNI BUDŽETI, ZADUŽIVANJE, PRAVNI OKVIR, DUGOROČNI I KRATKOROČNI KREDITI

ABSTRACT: The article is presenting the current situation in the local governments in Serbia in the area of borrowing. After brief overview of the legal framework of LGS borrowing the results of the analysis of LGs indebtedness at the end of 2012 are presented. In the following lines are presented the dynamics and main characteristics of LGs borrowing in the period from 2008 to 2012. The analysis has shown that the level of LGs in Serbia indebtedness is relatively low and that looking from the point of their legal limits, they still have considerable room for further borrowing. This conclusion could not be applied to the City of Belgrade which has outgrown its legal borrowing limit for 46%.

KEY WORDS: LOCAL GOVERNMENTS, LOCAL BUDGETS, LOCAL GOVERNMENT FINANCING, BORROWING LEGAL FRAMEWORK, LONG AND SHORT TERM CREDITS

1. ZADUŽIVANJE KAO IZVOR FINANSIRANJA JEDINICA LOKALNIH SAMOUPRAVA U SRBIJI

Jedinice lokalnih samouprava (JLS), tj. gradovi i opštine u Srbiji, obavljanje svojih nadležnosti finansiraju iz svojih lokalnih budžeta koji se formiraju prilivima po nekoliko osnova. Pojednostavljeno posmatrano JLS, kao i svi privredni i neprivredni subjekti, mogu da finansiraju svoje aktivnosti najpre iz svojih prihoda: sistem finansiranja JLS u Srbiji razlikuje vlastite ili izvorne prihode, ustupljene i prihode (prilive) koje u formi transfera dolaze sa viših

¹ Redovni profesor Beogradske bankarske akademije, Fakulteta za bankarstvo, osiguranje i finansije iz Beograda

² Naučni saradnik Instituta ekonomskih nauka iz Beograda

³ Viši naučni saradnik Instituta ekonomskih nauka iz Beograda

nivoa vlasti. U situacija kada ova sredstva nisu dovoljna, JLS mogu da potrebna dodatna sredstva obezbede iz eksternih finansijskih izvora, tj. mogu da se zadužuju.

Slično situacijama koje su karakteristične za privredne subjekte, i kod JLS se postavljaju dva ključna pitanja u oblasti finansija. Prvo je da li imaju dovoljno likvidnih sredstava da pokriju svoje tekuće finansijske obaveze koje kontinuirano pristižu na podmirivanje; i drugo, da li imaju dovoljno sredstava da finansiraju svoje razvojne potrebe, tj. svoje dugoročne kapitalne projekte. U zavisnosti od ovoga, JLS će se okrenuti eksternim izvorima finansiranja, tj. zaduživanju kao izvoru dodatnih finansijskih sredstava u sledeće dve situacije:

- Prva se odnosi na situaciju kada JLS na kratak rok nema dovoljno sredstava da pokrije neke od svojih tekućih obaveza iz bilo koje od grupa nadležnosti;
- Druga je kada nema dovoljno sredstava za finansiranje dugoročnih obaveza, pre svega ulaganja u različite kapitalne projekte.

U prvom slučaju se radi o pitanjima likvidnosti JLS, a u drugom o pitanju dovoljnog budžetskog operativnog suficita, tj. viška slobodnih sredstava koji ostaje nakon pokrivanja svih tekućih obaveza.

U razvijenim zemljama lokalne samouprave danas obavljaju niz vrlo značajnih nadležnosti koje prevazilaze tradicionalne okvire uređivanja života na jednoj užoj teritoriji i obavljanja određenih socijalnih funkcija vezane za stanovništvo koje živi na toj teritoriji i ulaze u oblasti podsticanja ekonomskog razvoja u najširem smislu. One to danas čine čitavim nizom mera i aktivnosti koje se kreću od onih kojima se stvara opšti razvojni ambijent na njihovoj teritoriji (npr. uticaj na obrazovni sistem i na razvoj ljudskih resursa, podsticanje zapošljavanja, privlačenje domaćih i stranih investicija i dr.), pa do direktnog uključivanja u privredne aktivnosti investiranjem u određene privredno-infrastrukturne kapacitete, kao i formiranjem lokalnih preduzeća za obavljanja određenih privrednih delatnosti.

U takvim uslovima zaduživanje je postalo nezaobilazan izvor finansiranja i sastavni deo upravljačkog procesa u oblasti finansija u JLS. Uspostavljanje efektivnog sistema upravljanja dugom u JLS ima veliki značaj i višestruke efekte na uspostavljanje i očuvanje dugoročnih finansijskih kapaciteta JLS. Među nekim od najznačajnijih pozitivnih efekata, mogli bi se izdvojiti sledeći:

- **Obezbeđivanje sredstava potrebnih za realizaciju značajnih kapitalnih projekata** - Zaduživanje može da predstavlja efektivan način obezbeđivanja dodatnih sredstava za realizaciju kapitalnih investicija kojima se zadovoljavaju neke od vitalnih dugoročnih potreba građana na teritorijama lokalnih zajednica, a koji se inače ne bi mogla obezbediti iz redovnih prihoda JLS ili se to ne bi moglo učiniti u kraćem vremenskom periodu;
- **Veći stepen efikasnosti u upravljanju javnim sredstvima** - Dobrim upravljanjem dugom, lokalna samouprava može značajno da snizi troškova finansiranja svojih tekućih i kapitalnih rashoda, tako što se obezbeđuju dugovi po najnižim cenama (najniže kamate na kredite);
- **Obezbeđivanje višeg stepena odgovornosti u upravljanju javnim sredstvima.** - Dobro upravljanje dugom u JLS podrazumeva da se prethodno definišu jasni kriterijumi vezani za visinu zaduživanja čime se sužava prostor neodgovornog ponašanja i rasipanja sredstava poreskih obveznika;
- **Unapređenje kreditnog rejtinga JLS** - Dobro pripremljena i eksplicitno formulisana pravila i procedure upravljanja dugom, podižu kreditni rejting JLS tako što se ona

- pred potencijalnim poveriocima (bankama i drugim finansijskim institucijama) predstavlja kao odgovoran i pouzdan partner;
- **Unapređenje renomea JLS i njene uprave** - Dobro planiranom i implementiranom politikom zaduživanja lokalna samouprava može da stekne reputaciju i ugled odgovorne JLS, kako kod poslovne zajednice, tako i kod vlastitih građana.
 - **I drugo.**

2. PRAVNI OKVIR ZADUŽIVANJA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U SRBIJI

Imajući u vidu značaj zaduživanja i njegov potencijalni uticaj na finansijsku poziciju JLS, najvažnija pitanja iz ove oblasti se regulišu zakonskim propisima koji se donose na nivou nacionalnog zakonodavstva, ali takođe i lokalnom regulativom. Poslednja uključuje propise koje donosi lokalna skupština, kao i politike i procedure koje formulišu njeni organi uprave kojima se uređuje ovaj proces.

Najširi pravni okvir zaduživanja lokalnih samouprava u Srbiji definisan je sa više zakona koji na direktan ili indirektan način uređuju ovu oblast⁴. Zakon koji na eksplicitan način reguliše pitanje zaduživanja lokalne samouprave i koji u tom smislu predstavlja temeljni zakon u ovoj oblasti jeste Zakon o javnom dugu. Ovaj zakon vrlo detaljno reguliše pitanje zaduživanje subjekata javnog sektora, pa se tako njegov najveći deo odnosi na uređivanje zaduživanja centralnog nivoa (Republike), a jedan deo (članovi od 33 do 38) se odnosi na zaduživanje lokalnih samouprava. Ključna rešenja u ovom domenu su sledeća:

- **Samostalnost JLS u donošenju odluka u vezi sa zaduživanjem** - Lokalne samouprave su samostalne u donošenju odluke o zaduživanju. Organ nadležan za donošenje ove odluke je lokalna skupština. Ova samostalnost je ograničena time da LS, pre konačnog čina zaduživanja, mora da pribavi mišljenje Ministarstva finansija o njenom statusu u pogledu iskorišćenosti zakonskog limita zaduživanja koji je takođe definisan ovim zakonom. Ministarstvo je dužno da svoje mišljenje pošalje u roku od 15 dana. Ukoliko to ne učini smatra se da je dato pozitivno mišljenje.
- **Mogućnost zaduživanja u zemlji i inostranstvu** - Lokalne samouprave se mogu zadužiti u zemlji i inostranstvu, što znači da mogu da „povuku“ kredite u dinarskim i u stranim valutama i to po kratkoročnim i po dugoročnim osnovama.
- **Kratkoročno zaduživanje** - Lokalne samouprave u Srbiji mogu da uzimaju kratkoročne kredite za potrebe prevazilaženja problema vezanih za tekuću likvidnost do kojih povremeno može da dođe zbog neravnoteže u prilivima javnih prihoda i odliva javnih rashoda. Zakonom su precizno definisani uslovi ovakve vrste zaduživanja. Njime je, između ostalog, regulisano sledeće:
 - ukupan iznos duga za ove namene mora se vratiti pre kraja budžetske godine u kojoj je dug ugovoren i ne može se refinansirati ili preneti u narednu budžetsku godinu;

⁴ Zakon o javnom dugu (2005, 2009, 2011); Zakon o finansiranju lokalnih samouprava (2006, 2011, 2012); Zakon o budžetskom sistemu (2009, 2010, 2011 i 2012); Zakon o tržištu hartija od vrednosti i drugih finansijskih instrumenata (2006); Zakon o javnim nabavkama (2008, 2012); i dr.

- ovaj dug ne može da u toku budžetske godine pređe nivo od 5% od ukupno ostvarenih tekućih prihoda lokalnog budžeta iz prethodne godine.
- **Dugoročno zaduživanje lokalne vlasti.-** Lokalne samouprave mogu se dugoročno zaduživati isključivo za potrebe finansiranja ili refinansiranja kapitalnih investicionih rashoda. Zakonom su određeni limiti u pogledu ove vrste zaduživanja i to:
 - Iznos neizmirenog dugoročnog zaduženja ne može biti veći od 50% od ukupno ostvarenih tekućih prihoda lokalnog budžeta u prethodnoj godini;
 - Istovremeno, iznos glavnice i kamate koji dospeva u svakoj godini po ovoj osnovi (dugoročni dug za finansiranje kapitalnih investicionih rashoda), ne može biti veći od 15% od ukupno ostvarenih tekućih prihoda budžeta lokalne vlasti u prethodnoj godini.
- **Emitovanje opštinskih (municipalnih) obveznica.-** Lokalne samouprave se mogu zaduživati i emitovanjem hartija od vrednosti, tzv. municipalnim obveznicama, na otvorenom tržištu kapitala. Zakonom o javnom dugu naznačena je ova mogućnost, a ona je dalje detaljno regulisana Zakonom o hartijama o vrednosti.
- **Izdavanje garancija.-** Lokalne samouprave nemaju prava da izdaju garancije i da na ovaj način učestvuju u finansijskom prometu. To formalno, dakle, nije moguće ni u situacijama u kojima su u pitanju subjekti sa kojima su LS u direktnom odnosu (npr. sa lokalnim javnim komunalnim preduzećima čiji su LS osnivači) i kada imaju interesa da podrže realizaciju njihovih kapitalnih projekata (npr. u projektima izgradnje komunalne infrastrukture u kojima LS imaju neposredni interes da ih podrže).
- **Regresno pravo.-** S druge strane, Republika ima ovlašćenja da izdaje garancije, odnosno kontra-garancije, i na taj način obezbedi obaveze JLS. Ukoliko se dogodi da u ovakvim specifičnim situacijama lokalna samouprava nije u stanju da vrati svoj osnovni dug, onda Republika preuzima i vraća taj dug u njeno ime. U ovakvoj situaciji, Republika može da ostvari pravo na povraćaj ovih sredstava tako što će obustaviti prenos transfera i to do visine iznosa ukupne obaveze.
- **Mogućnost plasiranja slobodnih sredstava.-** Kao što mogu da se zaduže, lokalne samouprave prema Zakonu, u situaciji kada imaju suficit u svom budžetu, mogu da u skladu sa odgovarajućim stepenom rizika, plasiraju ova sredstva, odnosno obavljaju ostale transakcije sa raspoloživom gotovinom. One to, naravno, mogu da čine tek posle podmirivanja svih tekućih nadležnosti i poslova koji se prema spomenutim zakonima finansiraju iz budžeta lokalnih samouprava. Pri tome, kamatna stopa ovih plasmana ne može da bude niža od eskontne stope Narodne banke Srbije.
- **Obaveza informisanja Ministarstva finansija.-** JLS su u obavezi da šestomesečno dostavljaju Ministarstvu podatke o svim vrstama zaduživanja, o iznosima i otplatama dugova, visinama i nivoima kamatnih stopa. Na osnovu ovih podataka uspostavlja se evidencija i praćenje dostignutog nivoa zaduženosti JLS i vrši se njihovo poređenje sa gore spomenutim limitima. Ukoliko lokalna samouprava dostigne limit zaduženosti (visina duga na nivou od 50%, tj. visina obaveza po osnovu dugova od 15% od tekućih prihoda iz prethodne godine), ona na dalje ne može da računa na saglasnost Ministarstva za nove dugove. Eventualnim nepoštovanjem ovog limita, LS se dovodi u situaciju da budu uskraćena za prenos određenih transfernih sredstava.

3. STANJE ZADUŽENOSTI JLS U SRBIJI

U nastavku je prikazano stanje zaduženosti JLS u Srbiji i to najpre po osnovu dugoročnih i zatim po osnovu kratkoročnih dugova. Analiza je načinjena na osnovu izveštaja i podataka

Ministarstva finansija, tj. njenih institucija: Uprave za javni dug i Uprave za trezor, za respektivne periode.

3.1. Stanje dugoročne zaduženosti JLS u Srbiji

U donjoj tabeli može se sagledati stanje zaduženosti jedinica lokalne samouprave u Srbiji u poslednje tri godine (2010-2012.) i to prema godišnjim izveštajima za kraj budžetske godine (31. decembar) tekuće godine. Uočljivo je da je nakon velikog skoka zaduženosti na kraju 2011. u odnosu na kraj 2010. (porast ukupnog duga sa oko 50.2 na 78.5 milijardi dinara), u 2012. došlo do usporavanja ovog procesa, pa je ukupan dug JLS na kraju ove godine iznosio 70.4 milijardi dinara.

Tabela 1: Zaduzenost JLS u periodu 2010-2012.

Lokalne samouprave/ pokazatelji	Stanje duga, u mil RSD		
	31.12. 2010.	31.12. 2011.	31.12. 2012.
Grad Beograd	34,127	55,551	46,081
Beogradske opštine	440	848	1,137
JLS bez Beograda i beogradskih opština	15,651	22,064	23,144
JLS UKUPNO	50.218	78,462.3	70,361.0

Ključnu ulogu u ovom procesu je imao grad Beograd na koji se u svim ovim godinama odnosilo između 65% i 71% ukupnog duga JLS (Tabela 2). Gradske opštine koje formiraju grad Beograd (njih 17) su se samostalno minimalno zaduživale (njihovo učešće u ukupnom dugu JLS se kretalo od oko 1% do 1.6%). Na sve ostale opštine i gradovi je otpadalo između 28% i 33% od ukupnih dugova JLS u Srbiji.

Tabela 2: Struktura i promene zaduženosti JLS u periodu 2010-2012.

Lokalne samouprave/ pokazatelji	Struktura u %			Lančani indeksi 2010 = 1.00	
	2010	2011	2012	2011/2010	2012/2011
Grad Beograd	68.0%	70.8%	65.5%	1.63	0.83
Beogradske opštine	0.9%	1.1%	1.6%	1.93	1.34
JLS bez Beograda i beogradskih opština	31.2%	28.1%	32.9%	1.41	1.05
JLS UKUPNO	100.0%	100.0%	100.0%	1.56	0.90

U drugom delu Tabele 2. prikazana je dinamika promena dugova JLS u posmatranom periodu. Nakon velikog rasta duga JLS za čitavih 56% (indeks 1.56) u 2011. u odnosu na 2010. godinu, u 2012. godini je stanje duga umanjeno za 10% (indeks 0.90) u odnosu na prethodnu godinu. Dinamika zaduživanja posmatrano pojedinačnim grupama (grad Beograda, beogradske opštine i ostale opštine i gradovi) je slična: u 2011. godini je došlo do značajnog skoka zaduženosti, da bi u 2012. godini taj proces bio usporen.

Kao što je rečeno, na kraju 2012. godine ukupni dug lokalnih samouprava u Srbiji po osnovu dugoročnih kredita iznosio je 70,4 milijardi dinara. Dostigavši ovaj nivo zaduženosti JLS su iskoristile 72,8% dozvoljenog zakonskog limita koji je inače, kako je gore već spomenuto,

određen na nivou od 50% od tekućih prihoda u prethodnoj godini. U 2011. godini ovaj limit je iznosio 193,4 mlrd dinara.

Na osnovu podataka iz Tabele 3., može se videti da je grad Beograd premašio svoj zakonski limit dugoročnog zaduživanja za 46,8%, dok su sve ostale LS dostigle tek 20,6% od spomenutog limita. Gradske beogradske opštine spadaju u JLS koji imaju ispodprosečni stepen zaduženosti: one su u proseku iskoristile oko 38,7% od svog zakonskog limita.

Tabela 3: Stanje dugoročne zaduženosti JLS u Srbiji na dan 31. 12. 2012. godina u odnosu na zakonski limit

Lokalne samouprave/ pokazatelji	Tekući prihodi u 2011. G. u mil RSD	Limit zaduženja u 2012. u mil. RSD	Stanje duga 31.12. 2012. u mil RSD	Iskorišćenje limita u %	Preostali raspoloživi iznos za zaduživanje	
					u mil. RSD	u %
1	2	3	4	5 (4/3)	6 (4-3)	7 (6/3)
Grad Beograd	62,786.0	31,393.0	46,080.9	146.8%	(14,687.9)	-46.8%
Beogradske opštine	11,061.0	5,530.0	1,136.5	20.6%	4,393.5	79.4%
JLS bez Beograda i beogradske opštine	119,517.0	59,758.3	23,143.6	38.7%	36,614.7	61.3%
JLS UKUPNO	193,364.0	96,681.3	70,361.0	72.8%	26,320.3	27.2%

Posmatrano na nivou svih JLS u Srbiji, iskorišćeno je 72.8% zakonskog limita za dugoročno zaduživanje, što je posledica pre svega visoke zaduženosti grada Beograda.

U Tabeli 4. detaljnije su analizirana stanja JLS prema stepenu zaduženosti i njihovom položaju u odnosu na spomenuti zakonski limit⁵. Uočljiva je tendencija pada broja JLS koja nisu koristile dugoročne dugove za finansiranje kapitalnih projekata: od 64 u 2010. taj broj je pao na svega 5 u 2012. S druge strane, značajno je povećan broj JLS čiji se stepen zaduženosti kreće unutar okvira od 1%-50% od zakonskog limita (od 72 na 140), što ukazuje da se zaduživanje kao način finansiranja postepeno počinje da usvaja i od strane opština i gradova koje su do skora imali rezerve (ili nisu imale iskustava i kapaciteta) prema korišćenju dugova u finansiranju njihovih razvojnih prioriteta.

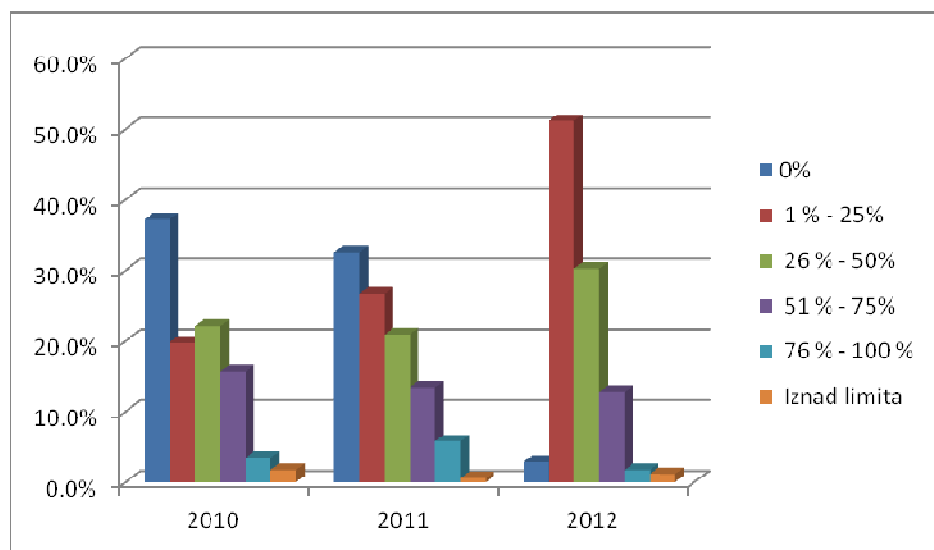
Tabela 4: Pregled JLS prema stepenu iskorišćenja zakonskog limita za zaduživanje, stanje 31. 12. 2010 - 2012. god.

Stepen iskorišćenja limita za zaduženje	2010		2011		2012	
	Broj LS	Struktura u %	Broj LS	Struktura u %	Broj LS	Struktura u %
0 %	64	37.2%	56	32.6%	5	2.9%
1 % - 25%	34	19.8%	46	26.7%	88	51.2%
26 % - 50%	38	22.1%	36	20.9%	52	30.2%
51 % - 75%	27	15.7%	23	13.4%	22	12.8%
76 % - 100 %	6	3.5%	10	5.8%	3	1.7%
Iznad limita	3	1.7%	1	0.6%	2	1.2%
UKUPNO	172	100.0%	172	100.0%	172	100.0%

⁵ Ovaj broj uključuje i opštine koje su u sastavu gradova (Beograda, Niša i Novog Sada).

Manji broj JLS je imalo dugove koji su se kretali blizu zakonskog limita (između 75% i 100% od limita), dok je grad Beograd značajno premašivao zakonski limit od 50% tekućih prihoda, s tim da su mu se u tom statusu povremeno pridruživale još po neke JLS (u 2010. godini to su bile opštine Batočina i Smederevska Palanka, a u 2012. opština Niška Banja koja je u sastavu grada Niša).

Grafikon 1: Pregled JLS u Srbiji prema stepenu iskorišćenja zakonskog limita za zaduživanje



Distribucija JLS prema stepenu zaduženosti je prikazana i u Grafikonu 1.

3.2. Stanje kratkoročne zaduženosti JLS

U Tabeli 5. prikazano je stanje zaduženosti JLS po osnovu kratkoročnih kredita. Na kraju 2012. godine ukupan iznos kratkoročnog duga svih JLS u Srbiji iznosio je svega 23.4 miliona dinara. Veličina iznosa kratkoročnog duga, kao i mali broj zaduženih JLS, ukazuje na činjenicu da se ovaj oblik zaduživanja ne koristi u značajnijoj meri od strane jedinica lokalnih samouprava u Srbiji.

Tabela 5: Kratkoročna zaduženost JLS u Srbiji, stanje 31. 12. 2012. god.

Lokalne samouprave	Limit zaduženja u mil RSD	Dug u mil RSD	Preostali raspoloživi iznos za zaduživanje	
			u mil RSD	u %
Medveđa	17.7	0.67	17.0	96.2%
Rekovac	13.5	5.96	7.5	55.9%
Svilajnac	41.4	17.14	24.3	58.6%
UKUPNO zadužene JLS	72.6	23.77	48.8	67.3%
UKUPNO sve JLS	10,844.90	23.77	10,821.1	99.8%

Lokalne samouprave u celini iskoristile su tek 0,2% od zakonskog limita za kratkoročno zaduživanje (5% od ukupnih tekućih prihoda u prethodnoj godini). JLS koje su iskoristile ovu mogućnost dostigle su u proseku 67,3% svog limita, što je posledica činjenice da su ovaj

oblik zaduživanja koristile tek nekoliko manjih opština čije je kapacitet zaduživanja u celini vrlo ograničen.

4. DINAMIKA I STRUKTURA ZADUŽIVANJA JLS U SRBIJI U PERIODU 2008-2012 GOD.

U nastavku je analizirana dinamika primanja lokalnih samouprava u Srbiji po osnovu zaduživanja u periodu 2008-2012. godine. Za razliku od gornje analize u kojoj je prikazano stanje zaduženosti JLS na dan 31. decembar u posmatranim godinama (2010, 2011 i 2012.), u narednim redovima je analizirana dinamika godišnjih priliva sredstava po osnovu zaduživanja u budžete lokalnih samouprava u navedenom periodu.

4.1. Zaduživanje JLS u periodu 2008-2012. godina

U narednim redovima detaljnije je analizirana dinamika godišnjeg dugoročnog zaduživanja jedinica lokalne samouprave u Srbiji u periodu od 2008. do 2012. godine. Najpre je analizirana dinamika ukupnih priliva u lokalne budžete po osnovu dugoročnih kredita, a u nastavku pažnja je usmerena na učešće pojedinih grupa JLS u zaduživanju i to opština, zatim gradova (bez grada Beograda) i konačno grada Beograda kao posebnog specifičnog slučaja.

U posmatranom periodu ukupna godišnja primanja lokalnih budžeta po osnovu kredita su povećana gotovo za 2.1 puta, od 5.9 mlrd na 12.3 mlrd dinara. Karakteristično je međutim da su ova primanja kod opštine (znači manje JLS sa manjim budžetima) umanjena: u 2012. god. njihovi prilivi su iznosili 84% od ukupnog iznosa priliva ostvarenog u 2008. Godine (797 u odnosu na 952 miliona dinara).

S druge strane, u istom periodu zaduživanje gradova (bez Beograda) imalo je tendenciju stalnog rasta, tako da je po osnovu ovog priliva u njihove budžete u 2008. godini ostvareno 1.3 mlrd. dinara, da bi u 2012. godini ovaj iznos dostigao 3.4 mlrd dinara (povećanje za 162%).

Proces zaduživanja grada Beograda u ovom periodu je međutim imao trend intenzivnog rasta. Prilivi po osnovu dugova u gradski budžet su se iz godine u godinu povećavali, pa je u 2012. godini ovaj priliv bio gotovo 2.2 veći od odgovarajućeg priliva u 2008. godini. Odstupanje od ovog trenda se desilo jedino u 2011. godini kada je Beograd imao priliv u svoj budžet od 3.1 mlrd dinara, što je bilo nešto manji iznos u poređenju sa 2008. godinom (3.7 mlrd dinara), a značajno niži u odnosu na priliv iz 2011. (11.5 mlrd dinara).

Tabela 6: Godišnji budžetski prilivi po osnovu zaduživanja JLS u periodu 2008-2012., u mil. RSD

JLS/Godine	2008	2009	2010	2011	2012
Opštine	951.6	1,309.8	1,754.0	1,262.7	797.3
Gradovi (bez Beograda)	1,261.2	1,359.5	2,255.0	5,447.7	3,351.5
Beograd	3,650.2	5,615.7	11,547.3	3,064.3	8,191.1
SVEUKUPNO JLS u SRBIJI	5,863.0	8,285.1	15,556.2	16,485.0	12,339.8

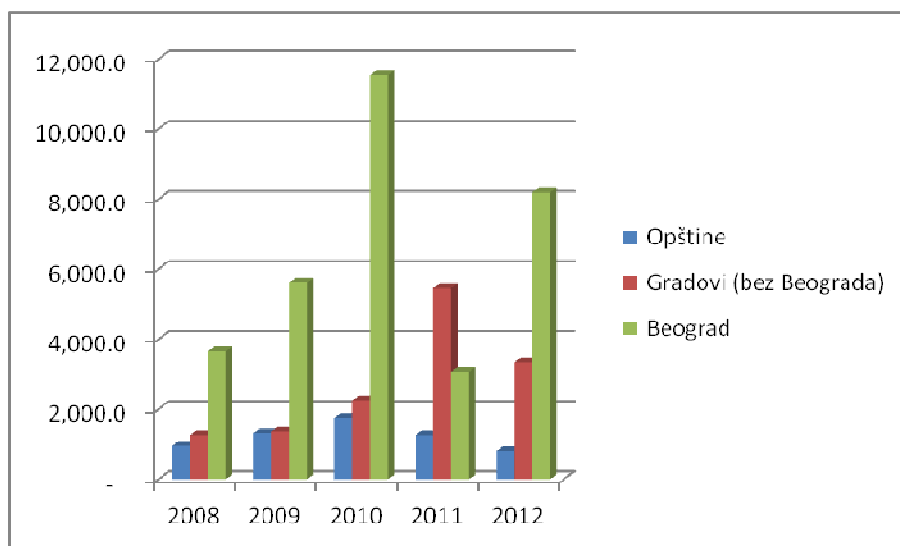
Kao posledica ovoga, učešće duga grada Beograda u ukupnom dugu JLS u Srbiji je bilo dominantno u svi posmatranim godinama osim u 2011. godini. Ono je iznosilo između 62.3%

(2008.) do 74.2% (2010.). Relativno niže učešće grada Beograda u ukupnim dugovima JLS u Srbiji od 18.6% je iskazano samo u 2011. godini.

Tabela 7: Struktura godišnji budžetski prilivi po osnovu zaduživanja po grupama JLS u periodu 2008-2012., u mil. RSD

JLS/Godine	2008	2009	2010	2011	2012
Opštine	16.2%	15.8%	11.3%	7.7%	6.5%
Gradovi (bez Beograda)	21.5%	16.4%	14.5%	33.0%	27.2%
Beograd	62.3%	67.8%	74.2%	18.6%	66.4%
SVEUKUPNO JLS u SRBIJI	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Grafikon 2: Struktura zaduživanja po grupama JLS u periodu 2008-2012., u %



Kretanje učešća ovih grupa JLS i Beograda u ukupnim budžetskim prilivima JLS iz duga tokom posmatranog perioda je prikazano i na Grafikonu 2.

4.2. Učešće duga u budžetima JLS u periodu 2008-2012.

U ovom delu rada prikazani su rezultati analize učešća duga u godišnjim budžetima JLS. S obzirom na gore utvrđeno posebno mesto grada Beograda u zaduživanju, u analizi je izdvojen Beograd od ostalih JLS, tako daje je u Tabeli 8. prikazana promena ovog pokazatelja u posmatrana u periodu (2008.-2012.) posebno za grad Beograd i posebno za ostale JLS koje su se zaduživale. Takođe prikazane su i prosečne vrednosti ovog indikatora koji uključuje sve JLS u Srbiji

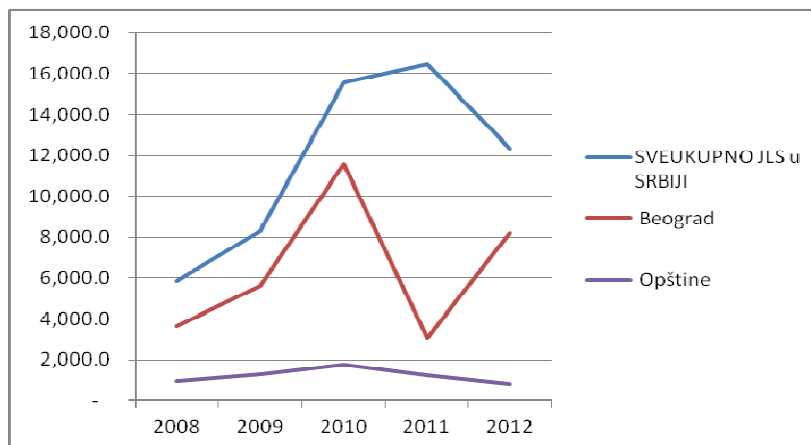
Podaci iz Tabele 8. samo potvrđuju gore već utvrđen trend povećavanja zaduživanja JLS u Srbiji. Prosečno učešće duga u formiranju budžeta JLS u posmatranom periodu poraslo je od 3.2% na 5.0%.

Tabela 8: Učešće prilivi po osnovu duga u ukupnim budžetima JLS, u %

JLS/Godine	Budžeti u mlrd. RSD	Zaduživanje u mlrd. RSD	Učešće u budžetu, u %
2008			
Beograd	75,619	3,650	4.8%
Ostale zadužene JLS	107,486	2,213	2.1%
JLS ukupno	183,105	5,863	3.2%
2009			
Beograd	68,926	5,616	8.1%
Ostale zadužene JLS	95,795	2,669	2.8%
JLS ukupno	164,721	8,285	5.0%
2010			
Beograd	82,640	11,547	14.0%
Ostale zadužene JLS	106,534	4,009	3.8%
JLS ukupno	189,174	15,556	8.2%
2011			
Beograd	76,300	3,064	4.0%
Ostale zadužene JLS	85,217	6,711	7.9%
JLS ukupno	201,557	9,775	4.8%
2012			
Beograd	87,356	8,191	9.4%
Ostale zadužene JLS	100,626	4,149	4.1%
JLS ukupno	244,653	12,340	5.0%

Značajna je međutim činjenica da, ako se izuzme grad Beograd, sve ostale JLS su imale ovo učešće na značajno nižem i relativno stabilnom nivou koje se kretalo od 2.1% do 4.1%. Istovremeno, grad Beograd je iz godine u godinu uvećavao učešće duga u godišnjem budžetu i ono je od 4.8% u 2008. poraslo na 9.4% u 2012. godini. U 2010. godini ovo učešće je iznosilo čak 14.0%.

Grafikon 3: Dinamika učešća duga u budžetima JLS



Na Grafikonu 3. prikazano je kretanje učešće duga u posmatranom periodu u formiranju lokalnih budžeta grada Beograda i ostalih JLS koje su se zaduživale. Takođe prikazano je i kretanje zbirnih podataka za sve JSL.

ZAKLJUČAK

Jedinice lokalne samouprave u Srbiji su od početka prošle decenije ušle u proces reformi kojima su im značajno povećane nadležnosti. One su od ranijih uobičajenih administrativnih i socijalnih funkcija proširene na brojne nove oblasti koja imaju razvojni karakter. Da bi bile u stanju da realizuju ove nove nadležnosti, bilo je neophodno obezbediti im i potrebna dodatna sredstva, pa je tako sastavni deo ovog procesa bila i reforma sistema njihovog finansiranja. Pored generalnog povećanja budžetskih prihoda JLS (kako vlastitih, tako i onih koje se prenose sa viših nivoa vlasti) jedinicama lokalnih samouprava je omogućeno da svoje budžete uvećaju i eksternim zaduživanjem. Prema važećem Zakonu o finansiranju lokalnih samouprava, Zakonu o javnom dugu i ostalim povezanim zakonima, JLS u Srbiji mogu da se zaduže tako što će se pojaviti kod banaka i ostalih finansijskih institucija da povuku kredite za finansiranje tekućih i dugoročnih aktivnosti (finansiranje tekuće likvidnosti i kapitalnih projekata), ali takođe i da izađu na tržište kapitala, i da prikupe dodatna sredstva emitovanjem municipalnih obveznica.

Analiza čiji su najvažniji rezultati prikazani u radu pokazuje da su JLS u Srbiji krajem poslednje decenije ušle u proces zaduživanja i to pre svega dugoročnog, što ukazuje na činjenicu da se dug koristi za finansiranje lokalnih kapitalnih projekata. Ono što se može zaključiti jeste da se gradovi i opštine u Srbiji u načelu pažljivo zadužuju i da je ukupan nivo njihove zaduženosti posmatrano u odnosu na zakonske okvire, relativno nizak. Ovaj zaljučak ne važi samo za jednu lokalnu samoupravu i to onu najveću i najznačajniju JLS u Srbiji - glavni grad, Beograd. Ono što je posebno nepovoljno jeste da je grad Beograd u posmatranom periodu značajno premašivao zakonski limit do kojeg može da se zadužuje – u 2012. godini za 46.8%. Posebno nepovoljna tendencija je da je učešće duga u obezbeđivanju budžeta grada Beograda iz godine u godinu sve veće i u pojedinim godinama se kretalo oko ili čak preko 10% od ukupnog budžeta.

Uprkos toga, s obzirom na veličinu budžeta grada Beograda, kao i kapitalni karakter projekata koje su finansirani sredstvima obezbeđenim iz dugova, ovakav nivo zaduženosti još uvek se može smatrati kontrolabilnim. Povoljna okolnost u zaduživanju JLS u Srbiji, uključujući i grad Beograd, jeste da se ona zakonskim okvirom vrlo striktno usmerava u finansiranje razvojnih, kapitalnih projekata. Na ovaj način u postojećim uslovima, JLS praktično ne mogu (ili je to sasvim limitirano) da se zadužuju za potrebe finansiranja tekuće potrošnje. Ono što je važno za naredni period, jeste da se ovim procesom pažljivo upravlja, da se kod nekih JLS, pre svega kod grada Beograda, on uspori i zatim da se nivo zaduženosti održava u granicama zakonskog limita.

LITERATURA

1. Brnjas Z., Dedeić P., Stošić I., Sistem finansiranja lokalne samouprave u Srbiji – stanje i perspektive, Zbornik *Izazovi i perspektive integracija zemalja Jugoistočne Europe*, Ekonomski fakultet Univerziteta u Tuzli, 2011
2. Brnjas Z., Stošić I., Dedeić P., *Municipal bonds in Serbian local government finance system*, in the collection of the work, "Global Crisis in the Central-Eastern European

- Region - Influence on Financial Systems and Small and Medium-Sized Enterprises,” Czesochowa University of Technology, Poland, 2010
3. Brnjas Z., Dedeić P., *Current issues of local government finance system reform in Serbia*, in the collection of the work, “Contemporary issues in the integration processes of Western balkan countries in the European Union,” International Center for Promotion of Enterprises; Belgrade, Inštitut ekonomskih ved, Ljubljana, 2011
 4. Brnjas Z., Stošić I., Erić D., *Strategic Management Planning as a Tool in Advanced Local Governments*, in “The New Economy: Challenges, Opportunities and Choices,” Indo-American Books, Delhi (India), 2009
 5. Brnjas Z., *Program kapitalnih investicija – važan instrument razvoja lokalnih samouprava*, u zborniku radova *Stanje i perspektive privrede Srbije*, Urednik: Drašković B., Institut ekonomskih nauka, Beograd, 2006
 6. Izveštaj o zaduženju lokalne samouprave, 31. 12. 2010-2011-2012., Ministarstvo finansija, Beograd
 7. Izveštaj o prihodima i rashodima lokalnih samouprava za 2008-2009-2010-2011-2012., Ministarstvo finansija, Beograd
 8. Vigvardi A., Raičević B., Brnjas Z., *The Principle of Budgeting and Local Government Finance*, European Movement in Serbia, Belgrade/ Prometej, Novi Sad, 2003
 9. Zakon o lokalnoj samoupravi (2002, 2004, 2006)
 10. Zakon o javnom dugu (2005, 2009, 2011)
 11. Zakon o finansiranju lokalnih samouprava (2006, 2011, 2012)
 12. Zakon o budžetskom sistemu (2009, 2010, 2011 i 2012)
 13. Zakon o tržištu hartija od vrednosti i drugih finansijskih instrumenata (2006)
 14. Zakon o javnim nabavkama (2008, 2012)